

“ 税收公共化 ” 系列之一

税收公共化： 财政公共化的起源与基点

张 馨 (厦门大学财政系, 厦门 361005)

我国经过 20 余年改革, 尤其是 1998 年以来的改革, 目前已经建立起公共财政的框架, 但尚难说已经建立起真正的公共财政制度, 其关键原因之一就是税收尚未公共化。

所谓公共财政, 顾名思义, 是“公共”的即社会公众的财政。公共财政活动尽管直接表现为是政府的收支活动, 但当家人却是社会公众, 此时政府与社会公众的关系是“管家”与“主人”的关系。换言之, 公共财政的钱是主人即社会公众的, 而不是管家即政府的。管家能够支配多少钱, 如何安排使用这些钱, 都只能由主人来决定, 都必须秉承主人的旨意。政府是通过税收方式获得其收入的, 因而税收是由社会公众还是由政府决定, 即社会公众能否控制税收决定权, 就成为财政是否公共化的起源和基点。

在世界史上, 是英国率先建立

了公共财政制度。这是一个长达 6、7 百年的带有很强自发性质的过程, 这一过程就是由税收制度的变革引起的。13 世纪初, 英国国王在被迫签定的《大宪章》中, 同意未经贵族会议 (即其后的英国议会) 的同意, 不得擅自征收直接税。以此为起点, 英国的社会公众逐步延伸了国王的财政控制权, 即直接税 军事支出 间接税 民事支出 王室年俸 公债 政府预算.....一步一步地在几百年后获得了全部的财政决定权和监督权, 将政府全部的财力都纳入自己的控制之下, 都必须依据议会批准的政府预算才能支用, 从而形成了一个崭新的财政

制度, 即公共财政制度。

在这一制度下, 政府只能依据议会审议批准的税法和其他法律, 而不能凭借自己的意愿去取得收入。从根本上看, 这是社会公众在决定和批准政府的收入, 是社会公众将原本属于自己的钱款交给政府。这种经济关系决定了“政府花的是纳税人的钱”、“政府及其官员是纳税人养活的”等理念的形成。相应地, 政府支出也必须按社会公众的意愿去



使用,形成了“政府必须为纳税人服务”等理念,决定了公民可以理直气壮地对政府官员说:“我是纳税人,你必须为我服务!”

这是一种什么样的财政制度?是社会公众在决定政府如何获得并使用钱款的,具有鲜明“公共性”的财政制度。可见,公共财政制度的起点是税收的公共化。能否建立起真正的公共财政制度,税收制度公共化是基点和关键。没有税收的公共化,就没有公共财政。

正是由于税收制度尚未公共化,决定了我国的财政制度至今尚处于形成过程中。其典型表现就是乱收费和乱收税现象的存在。这就是没有依法课税,就是政府部门和单位可以按照自己的意愿去课税和收费,其实质就是社会公众口袋里的钱可以被随意掏走,政府及其官员也就可以随意安排财政钱款的使用。这样的财政,显然还不是完全的公共财政。

然而,作为与市场经济相适应的财政制度,公共财政制度又是必须建立的。为此,必须重视税收制度的根本改革问题,尤其是重视税收的法治化建设,真正树立起税法等的权威,全面落实纳税人的基本权利,使得税收和收费的决定权真正转到社会公众手中即实现公共化,真正杜绝政府及其官员随心所欲地乱收乱支的现象,为财政制度公共化改革的根本突破,做出基础性贡献。

公共行政权三分离格局下的税务管理

谷志杰(深圳市国家税务局,深圳 518033)

作为全国5个试点城市之一,深圳正在积极构架决策权、执行权和监督权三分离的行政管理格局。这项试点工作的重点是调整政府机构组织形式,探索建立决策科学、执行高效、监督有力的政府机构形式,创建符合现代政府发展方向的、新型的公共行政管理体制。这次改革对于提高深圳政府行政效率进而对促进深圳经济发展将具有深远的意义。

推行行政权三分离的目的在于提高公共部门运行效率。那么,税务管理作为行政管理的组成部分,也存在一个如何提高自身运行效率的问题。税务管理的三权分离就是指税收决策权、税收执法权与税收监督权三分离。

广义的税收决策包括税收一般制度决策和税收征管制度决策。税收决策效率如何直接影响到税收执行效率。税收决策问题实质

上是一个技术问题,包括决策程序、决策规则和决策工具的选择等等。罗伯特·梅叶在公共决策理论中指出公共决策的目标导向、变革取向、选择取向、理性取向和群体取向5个特性。卡普兰提出了公共决策的6个原则,即公正无偏的原则(PRINCIPLE OF IMPARTIALITY)、个人受益原则(PRINCIPLE OF INDIVIDUALITY)、劣势者利益最大化原则(MAXIMIN PRINCIPLE)、分配普遍原则(DISTRIBUTIVE PRINCIPLE)、持续进行原则(PRINCIPLE OF CONTINUALTY)、人民自主原则(PRINCIPLE OF URGENCY)。关于公共决策程序,罗伯特·梅叶提出了决策目标、估计需要、确定目的、设计方案、评定后果、选择方案、设计执行、评估和回馈9个步骤。这些公共决策的一般原理同样适用于税收决策。在税收